

国立大学法人制度の本旨に則った運営費交付金の措置を！（声明）
——国立大学が将来を見通した経営戦略の下に改革を実行していくために——

平成30年11月2日
一般社団法人 国立大学協会
会長 山 極 壽 一

国立大学は、新制国立大学発足（1949年）以来、あらゆる地域で高等教育へのアクセスが可能となるように設置され、戦後の経済復興から続く我が国の発展を牽引する人材を多様な分野にわたって輩出し、我が国の社会・産業・文化の発展を支えてきた。現在も、国の高等教育政策及び科学技術・学術政策の下に、高度な人材を育成するとともに卓越した研究を推進することにより、全ての地域の均衡ある成長を牽引し、国そして世界の発展に貢献している。

そして、急激に変化する社会のニーズに対応しながら未来社会の創造に向けて、各大学の強みと特色を生かした教育・研究・社会貢献の諸機能の強化に努めている。具体的には、国立大学が将来に向けて持続可能な開発目標SDGsの実現、Society5.0と第4次産業革命、人生100年時代、グローバルゼーション、地方創生などの諸課題の解決に貢献すべく、国立大学協会では、本年1月に「高等教育における国立大学の将来像」を提示し、それを具体的に実現するための迅速かつ大胆な改革に取り組んでいる。

このように、国立大学は多大の税金によって支えられている公共財としての責任と役割を自覚して、我が国の将来を先導する改革に取り組んでいるものであり、国立大学の在り方については、短期的な財源論ではなく将来の我が国のあるべき姿を見据えた長期的で高い見地からの高等教育及び科学技術・学術への投資という観点から議論されるべきことをまずは指摘しておきたい。

国立大学法人制度は、こうした観点から、国立大学が将来を見通した経営戦略の下に、自らの責任において自律的な運営を行うことができるようにすることにより、国立大学の個性化と活性化を図り、もって国立大学に期待される役割と責任を一層効果的に果たすことができるようにすることを目的として創設されたものである。したがって、各大学が中期的な展望を持って経営目標・計画を立てられるよう、6年間の中期目標期間が設定され、その期間中、国は各大学の裁量で使用できる「渡し切り」の運営費交付金を基盤的経費として安定的に措置し、各大学の6年間の成果を厳格に評価して、次期中期目標期間の運営費交付金に反映するのが本来の在り方であると理解している。

しかし、現実には、平成 16 年度の法人化以来、運営費交付金は毎年のように削減され、教員の人件費や教育研究環境などの基盤の維持・確保すら困難な状況に陥っている。さらに、最近では運営費交付金中の基幹経費を毎年一定割合で削減し、年度ごとの評価に基づいて、特定の戦略・目的等に関連付けられた経費として再配分される仕組みが導入され、この再配分の割合が拡大する方向にある。

こうした短期的な評価による不安定な財源措置は、法人化の本来の目的である自律的・戦略的な経営を困難にし、中長期的な視点に立った着実な改革を阻害するとともに、各種事業の中途での計画変更による非効率も生じさせている。

財務省はこのような施策をさらに進め、去る 10 月 24 日の財政制度等審議会財政制度分科会において、毎年度の「教育・研究の質を評価する共通指標に基づいて配分する割合をまずは 10%程度にまで高める」という方向性を示している。

この方向性は、国立大学の経営基盤を一層不安定で脆弱なものとするとともに、中長期的な戦略に基づく積極的な改革の取組を困難にするだけでなく、財政基盤の弱い大学の存在自体を危うくし、ひいては我が国の高等教育及び科学技術・学術研究の体制全体の衰弱化さらには崩壊をもたらしかねないものであって、国立大学協会としては強く反対せざるを得ない。

国立大学協会は、国立大学が多額の税金によって支えられており、厳格な評価とそれに基づく資源配分が重要であることは十分認識している。その上で、冒頭に述べた国立大学法人制度及び運営費交付金の本来の在り方に立ち戻って、毎年度ではなく 6 年間の中期目標期間を基本とした評価と資源配分の安定的な仕組みを確立することを求めるものである。

また、教育・研究の質に係る指標及び評価手法の開発は重要な課題であるが、それらは短期間で成果が表れるものではなく、また、学問分野等の特性にも留意する必要がある、諸外国でも様々な試みを行っているところである。したがって、これらを踏まえ、試行なども経つつ十分な検討・準備を行った上で実施すべきである。

次に、個別のいくつかの論点についても、国立大学協会としての考え方を述べておきたい。

第一に、外部資金をはじめとする財源の多様化が諸外国の主要大学と比較して十分でないとの指摘である。しかし、我々も運営費交付金のみ依存するのではなく、各種の外部資金の獲得に努め財源の多様化を図る必要性は十分に認識しており、現に法人化以来の各大学の努力の結果、競争的資金、産学共同研究等による受入額、寄附金等の外部資金はいずれも大幅に増加し、平成 28 年度の総

額は約 3,200 億円となり平成 16 年当時からはほぼ倍増している。今後さらなる拡充のためには、基盤的経費である運営費交付金の確実な措置とともに、大学への投資や寄附を一層促進するために諸外国の制度を参考にした税制改正などの環境を整備することが不可欠である。国立大学としてはそれらを最大限に活用して一層の努力を行う所存である。

第二に、運営費交付金の各大学における学内配分や学長裁量経費において重点配分が十分に行われていないとの指摘である。しかし、運営費交付金は基本的に教員の人件費や教育研究環境などの基盤の維持・確保に充てる基盤的経費であり、かつ、これまでにその総額が大きく削減された中でその重点配分には限界がある。各学長は外部資金等の獲得に向けて、先頭に立って重点的・戦略的に国や産業界・自治体などに働きかけている。我々も教育研究コストを分析し IR 機能を強化して、より効果的な財務運営に努める必要があると考えているが、国においては、運営費交付金と外部資金を合わせた効果的な財務運営が可能となるように、基盤的経費の充実と制度の弾力化を図ることを強く求めるものである。

第三に、大学の研究開発費に対して研究論文の生産性が諸外国と比較して低いとの指摘である。しかし、財務省は、州立大学が大半を占め政府資金が手厚く投じられているドイツの大学と、教育に重点を置く私立大学が多い我が国の大学全体を比較しており、極端な数字になっていることは指摘しておきたい(別添付記を参照)。国立大学は、我が国の大学全体の Top10%論文数の約 76%を生産しており、科学研究費補助金及び民間企業との共同研究等の受入額のいずれにおいても 70%以上を占めている。もちろん我々も国立大学の生産する総論文数及びインパクトの高い論文数の世界的なシェアが低下していることについては、強い危機感を持っている。国立大学は、今後とも、我が国の研究を牽引する役割と責任を自覚し、ガバナンスや人事給与システムの改革を進め、産業界をはじめとする各方面との連携を一層進めるとともに、諸外国の大学団体とのネットワークを活用して国際共同研究などを促進し、将来にわたる国際的な研究力の強化に最大限の努力を行う所存である。国及び産業界をはじめとする各方面の一層の理解と支援をお願いするものである。

最後に、国立大学が、冒頭に述べたように、将来の我が国のあるべき姿を見据えた改革を着実に推進できるようにするため、国立大学法人制度及び運営費交付金の本来の在り方に立ち戻って、将来を見通した自律的・戦略的な経営を行うことができる基盤を確立することを重ねて強く要請するものである。

(付記) 財務省資料における国際比較のデータについて

財務省資料では、各種の国際比較のデータを用いて、国立大学の問題点を指摘しているが、データの出典や元データ等の具体的な詳細が示されていない。こうした国際比較は、OECD のような国際機関が公表しているものであっても、各国の提出するデータの定義や範囲が必ずしも同じではなく、それを取り巻く制度等にも違いがあることから、その利用や解釈に際しては十分な検証が必要であり、そのための詳細を併せて明らかにされるよう求めるものである。

一例として、次のような我が国の大学の研究生産性に関する財務省の指摘には疑問を感じざるを得ない。

「高等教育部門における Top10%論文 1 件当たりの研究開発費総額を比較すると、日本とドイツで 1.8 倍のコスト差があり、日本の論文生産性が低い (P. 56)」

たしかに OECD のデータによる高等教育部門の研究開発費総額は日本が 208 億ドル、ドイツが 213 億ドルでほぼ同程度である。しかし、この数字は国公私立のすべての高等教育機関を対象とし、政府だけでなくすべての財源を含むものである。政府の負担額を見ると、我が国は全体の約 52%の 109 億ドル、ドイツは約 83%の 176 億ドルであり、ドイツがはるかに大きい。科学技術・学術政策研究所の科学技術指標 2018 によると、我が国の政府以外の研究開発費の財源の大半は私立大学の授業料等となっている。一方、我が国の大学全体のトップ 10%論文数 2,985 本のうち約 76%の 2,277 本は国立大学が生み出している。そこで、科学技術指標に基づいて国立大学の研究開発費総額を推計し(96 億ドル)、これを基に国立大学に限定してドイツの大学と比較すると、論文 1 件当たりの研究開発費はドイツの 370 万ドルに対し国立大学は 420 万ドルで、その差は約 1.1 倍となる。もちろん、これをもって国立大学の論文生産性に問題がないとする意図は毛頭なく、本文にも述べたように国立大学としては強い危機感を持って研究力の一層の向上に取り組むこととしているが、ことさらに極端な差を強調することには大きな疑義を感じざるを得ない。

このほかにも詳細には立ち入らないが、次のように疑問を感じる指摘が散見される。

「科学技術関係予算の対 GDP 比の伸びは先進国と遜色ない水準 (P. 53)」

各国の科学技術関係予算の対 GDP 比について 2000 年を 100 として推移を比較し、日本が高位にあるように見せているが、もともとの絶対値が日本は低く、現在でもドイツ・アメリカより低い。さらに中国や韓国のように近年で大きく伸ばしている国を除いている。

「諸外国では運営費交付金に依存しなくても成果を挙げている大学は多い (P. 65)」

運営費交付金への依存度を比較しているが、例えばイギリスにおいて授業料は、在学中は学生本人が支払うのではなく政府出資のローン会社から大学に直接振り込まれており、実質的には運営費交付金と同様に収入が保証されていることにも留意すべきである。さらに海外の大学のその他収入の中には、日本の国立大学では実施困難な事業に係るものも含まれており、このよう

に各種の制度や実態を十分に踏まえる必要があると考えられる。

「国公立大学への学生一人当たり公的支援は主要先進国の中でトップクラス (P. 66)」

この国際比較については、具体的にどのようなデータを用いたのかが全く分からない。また、注記に「日本の競争的資金については、科研費を計上」とあるが、科研費のような研究経費を学生の教育への公的支援に含めているとすれば、大いに疑問である。科研費は教育に流用できるものではない。いずれにしても、データの詳細が示されなければその妥当性についての検証は不可能である。

以上は、現時点で気が付いた疑問のある例であるが、今後、明らかにされる内容の詳細を見ながら、さらに精査・検証したいと考えている。ただ、このように検証可能な十分な根拠を示さないうちに、国立大学の活動について断定的な国際評価を行い、国立大学さらには我が国の高等教育及び科学技術・学術の将来の在り方に関わる極めて重要な政策について、短期間で方向付けを行おうとすることには、重大な危惧を感じざるを得ない。

○議論の前提

国立大学の在り方については、短期的な財源論ではなく将来の我が国のあるべき姿を見据えた長期的で高い見地からの高等教育及び科学技術・学術への投資という観点から議論されるべき

○要点

近年の動向：短期的な評価による不安定な財源措置の拡大

近年、運営費交付金中の基幹経費を毎年一定割合で削減し、年度ごとの評価に基づいて、特定の戦略・目的等に関連付けられた経費として再配分される仕組みが導入され、この再配分の割合が拡大する方向にある

不安定な財源措置の拡大 ▶ 経営基盤の不安定化・脆弱化

- ・法人化の本来の目的である自律的・戦略的な経営が困難
- ・各種事業の中途での計画変更による非効率の発生
- ・中長期的な視点に立った着実な改革を阻害
- ・財政基盤の弱い大学の存在自体の危機

我が国の高等教育及び科学技術・学術研究の衰弱化さらには崩壊

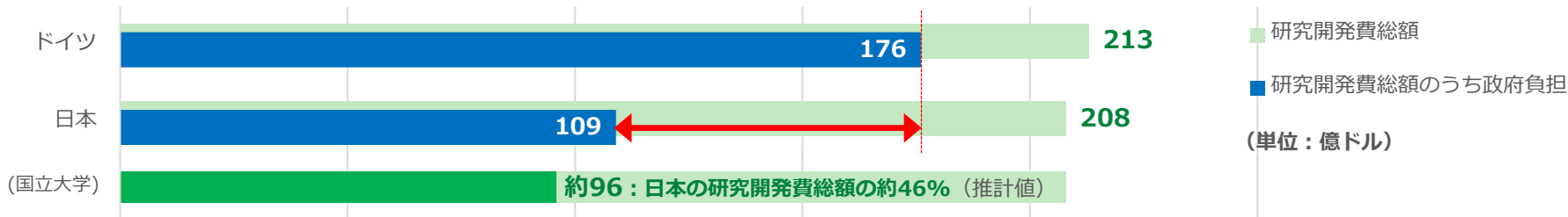
目指すべき方向性：長期的かつ安定的な制度の確立

- ・厳格な評価とそれに基づく資源配分は重要 ⇒ 十分な検討の上で、教育・研究の質に係る指標及び評価手法を開発・実施
- ・毎年度ではなく6年間の中期目標期間を基本とした評価と資源配分の安定的な仕組みを確立

国立大学は将来を見通した経営戦略の下に改革を実行！！

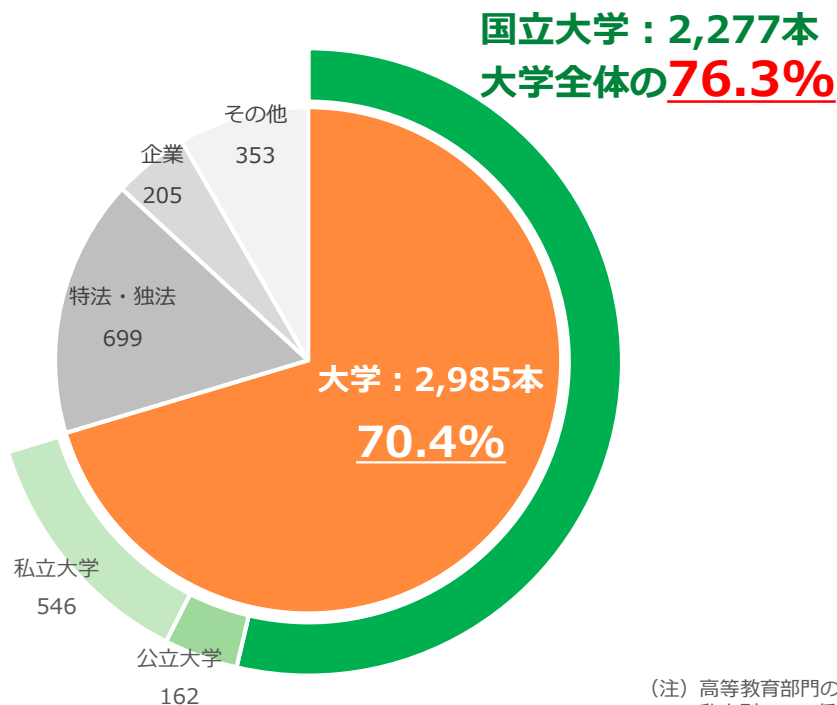
(参考) 高等教育部門における研究開発費・論文数の現状

① 高等教育部門の研究開発費総額と政府負担額 (2016)



▶ ドイツと日本の研究開発費を比較すると総額はほぼ同等だが、政府支援はドイツの方が手厚い

② 我が国の組織別Top10%補正論文数 (2013-2015年平均値)



> POINT

- ▶ 国立大学は、我が国の高等教育部門の研究開発費総額の約46%を使用して、大学全体のTop10%論文の約76%を生み出している
- ▶ 論文1件あたりの研究開発費は、ドイツの370万ドルに対して、国立大学は420万ドル程度(約1.1倍)と推計される

国立大学は、我が国の研究を牽引する役割と責任を自覚し、改革を進め、研究力の一層の向上に取り組む！

(注) 高等教育部門の研究開発費総額のうち国立大学の割合は、科学技術・学術政策研究所「科学技術指標2017」及び国公立別のFTE係数から算出

(出典) OECD「Main Science and Technology Indicators」、科学技術・学術政策研究所「科学技術のベンチマーキング2017-論文分析でみる世界の研究活動の変化と日本の状況-」より国大協事務局作成